

PEMBATASAN PEMBERIAN KTP DAN KEBEBASAN MEMILIH TEMPAT TINGGAL DI WILAYAH INDONESIA

Jimmy Z. Usfunan, S.H.,M.H.
Fakultas Hukum Universitas Udayana

Abstract

The population which not accordance with the number of jobs be the cause of restriction efforts by some local governments. Implementation of the efforts by measures tightening of making ID cards. Surely, the local governments actions in making that policy, encumber the migrants of seeking a job, with urbanization to big cities in this country.

*In a country which using the rule of law system or the Anglo-Saxon legal system and the country that adheres to the principle of *rechstaat* from European Continental system, put the protection of human rights as a fundamental to be protected by the state. The freedom to choose stay in region of Indonesia, secured by Article 28 E paragraph (1) of the Constitution of the Republic of Indonesia 1945, and Article 27 paragraph (1) of Law No. 39 Year 1999 on Fundamental Human Rights.*

Keywords: *The freedom to choose stay in region of Indonesia, fundamental human rights*

Abstrak

Populasi penduduk yang tidak sesuai jumlahnya dengan lapangan pekerjaan menjadi penyebab dilakukannya upaya pembatasan jumlah penduduk oleh beberapa pemerintah daerah. Perwujudan upaya itu dilakukan dalam tindakan memperketat syarat pembuatan KTP. Tentunya tindakan pemerintah daerah dalam membuat kebijakan seperti itu sangat memberatkan para transmigran dalam melakukan urbanisasi ke kota-kota besar di negeri ini dengan tujuan mencari lahan pekerjaan.

Dalam negara yang menganut prinsip *Rule of Law* seperti negara yang tunduk dalam sistem hukum *Anglo saxon* maupun negara yang menganut prinsip *rechtsstaat* dalam sistem hukum Eropa Kontinental, menempatkan perlindungan HAM sebagai hal mendasar yang harus dilindungi negara. Sebagaimana kebebasan memilih tempat tinggal di seluruh wilayah Indonesia, dijamin dalam Pasal 28 E ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan Pasal 27 ayat (1) Undang-undang No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM.

Kata Kunci : Kebebasan memilih tempat tinggal di wilayah Indonesia, hak asasi manusia

PENDAHULUAN

Dewasa ini upaya pemerintah daerah dalam melakukan tindakan-tindakan penggusuran semakin meningkat, sejalan dengan bertambahnya populasi penduduk. Jakarta dan beberapa

kota lain di pulau Jawa memiliki gaya tarik yang sangat besar, alokasi dana pembangunan yang tidak seimbang menyebabkan terjadinya kesenjangan pembangunan dia antara kota-kota besar di pulau Jawa, khususnya Jakarta, dengan kota-kota lain di luar pulau Jawa.

Mulanya, Jakarta memang tampak menjanjikan kehidupan yang lebih baik, khususnya dalam hal pendapatan, sehingga masyarakat luar Jakarta berbondong-bondong mengadu nasib di Jakarta. Pada akhirnya, urbanisasi dengan jumlah yang besar inilah yang menyebabkan ledakan populasi di kota Jakarta. Sehingga dampak negatifnya dari populasi tersebut adalah kemiskinan, kriminalitas, dan kerusakan lingkungan hidup.

Populasi penduduk yang tidak sesuai jumlahnya dengan lapangan pekerjaan menjadi penyebab dilakukannya upaya pembatasan jumlah penduduk oleh pemerintah daerah tersebut. Perwujudan upaya itu dilakukan dalam tindakan hukum yakni mempersulit pembuatan KTP. Tentunya tindakan pemerintah daerah dalam membuat kebijakan seperti itu sangat memberatkan para transmigran dalam melakukan urbanisasi ke kota-kota besar di negeri ini dengan tujuan mencari lahan pekerjaan.

Sikap kontradiktif terhadap hal tersebut rupanya tak hanya dilakukan oleh para pengadu nasib, tetapi juga beberapa LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat) pun ikut berpartisipasi dalam melakukan upaya pemprotesan mengenai kebijakan pembatasan jumlah penduduk tersebut. Dengan alasan kebebasan bertempat

tinggal di wilayah Indonesia merupakan bagian dari hak asasi manusia (HAM), sehingga tindakan Pemerintah Daerah telah melanggar HAM. Dalam makalah ini lebih dikaji mengenai permasalahan pembatasan penduduk dan pelanggaran HAM.

Dari paparan dalam latar belakang diatas, adapun yang menjadi rumusan masalah adalah mengenai “Pembatasan Jumlah Penduduk Tidak Melanggar HAM”.

PEMBAHASAN

a. Konsep Negara Hukum

Indonesia merupakan Negara hukum, sebagaimana kalimat tersebut tercantum dalam pasal 1 ayat (3) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Indonesia sebagai Negara hukum serta penganut sistem Eropa kontinental/civil law tentunya bercirikan adanya :

1. Tindakan pemerintah berdasarkan Undang-undang (Legalitas)
2. Perlindungan HAM,
3. Pemisahan Kekuasaan,
4. adanya peradilan administrasi¹.

Yang dikemukakan Friedrich Julius Stahl mengenai “Konsep Negara Hukum” (*Rechtstaat*). Tak hanya penganut sistem *civil law* saja yang memiliki kharakteristik,

¹ Moh. Mahfud MD, 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Jogjakarta, h.28

negara penganut konsep *Rule of Law* (*anglo saxon*) pun memilikinya, seperti yang diketengahkan A.V Dicey mengenai unsur-unsur konsep *Rule of law*, yakni;

- Supremasi Hukum
- *Equality Before the Law*
- Perlindungan HAM²

Hal diatas telah menunjukkan kharakteristik negara hukum di dunia, diantara konsep *Rechtstaat* dan *Rule of law* yang kesemuanya sama-sama mengedepankan supremasi hukum. Sebagai konsekuensi konsep tersebut tentunya segala tindak tanduk pemerintah harus berdasarkan hukum. Serta menghormati dan melindungi HAM. Artinya negara hukum apapun di dunia ini, tentu menghormati dan melindungi HAM.

b. HAM

Persoalan hak asasi manusia itu telah lama menjadi kajian akademik, aliran yang mulai memandang persoalan HAM yakni aliran hukum alam yang melahirkan teori hukum alam. Aliran ini timbul karena kegagalan umat manusia dalam mencari keadilan yang absolut, dan

hukum alam dipandang sebagai hukum yang berlaku universal dan abadi.³

Menurut Marjono Reksodiputro, HAM adalah sebagai hak-hak yang sedemikian melekat pada sifat manusia sehingga tanpa hak-hak itu kita tidak mempunyai martabat sebagai manusia (*inheirent dighnity*). Oleh karena itu pula hak-hak tersebut tidak boleh dilanggar atau dicabut.⁴ Sedangkan Soetandyo Wignjosoebroto⁵, yakni hak-hak yang (seharusnya) diakui secara universal sebagai hak-hak yang melekat pada manusia karena hakikat dan kodrat kelahiran manusia itu sebagai manusia. Kemudian menurut, G. Singer, hukum alam merupakan satu konsep dari prinsip-prinsip umum moral tentang sistem keadilan, dan berlaku untuk seluruh umat manusia dan umumnya diakui/diyakini oleh umat manusia sendiri.⁶

³ Darji Darmodiharjo dan Sidharta, 1995, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, PT Gramedia, Jakarta, 102

⁴ Marjono Reksodiputro, 1994, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku III*, Penerbit Pusat Pelayanan Keadilan dan Bantuan Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, h. 29

⁵ Soetandyo Wignjosoebroto, *Hubungan Antara Negara dan Warga Negara*, Pelatihan "Peningkatan Kapasitas Hakim mengenai HAM", diselenggarakan oleh PUSHAM UII dan Komisi Yudisial RI, Pantai Senggigi-Lombok, 28 Mei 2012 dan di Yogyakarta, 11 Juni 2012, h. 2

⁶ A.Masyhur Effendi, 2005, *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM) & Proses Dinamika Hak Asasi Manusia (HAKHAM)*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 1

² Subawa et.all, 2005, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Wawasan, Denpasar, h. 56

Pemikiran Thomas Hobbes, J.J Rosseau dan John Locke dapat digunakan dalam mengkaji relasi negara dengan warga negara dari perspektif hak asasi manusia. Pemikiran Thomas Hobbes, bahwa masyarakat menyerahkan hak-haknya kepada penguasa.⁷ Maka secara mutlak kekuasaan itu ada di negara bukan di rakyat menghasilkan model pemerintahan Monarki absolut. Sehingga tidak ada pembatasan terhadap tindakan negara dalam menjalankan fungsinya.

Berbeda dengan J.J Rosseau yang berpendapat bahwa kekuasaan yang dimiliki oleh anggota masyarakat tetap berada pada individu-individu dan tidak diserahkan pada seseorang tertentu secara mutlak atau dengan persyaratan tertentu.⁸ John Locke, yang mengatakan pemberian kekuasaan kepada negara disertakan pula syarat-syarat yang antara lain kekuasaan dibatasi dan dilarang melanggar hak-hak asasi manusia.⁹ Dengan ini John Locke memberikan penegasan bahwa hak asasi manusia merupakan, batu uji terhadap tindakan negara.

Secara normatif mengenai konsep HAM, dalam pasal 1 angka 1 Undang-

undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, menentukan; “Hak Asasi Manusia adalah seperangkat hak yang melekat pada hakikat dan keberadaan manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa dan merupakan anugerahNya yang wajib dihormati, dijunjung tinggi dan dilindungi oleh negara, hukum, Pemerintah, dan setiap orang demi kehormatan serta perlindungan harkat dan martabat manusia.”

Diskriminasi adalah setiap pembatasan, pelecehan atau pengucilan yang langsung ataupun tak langsung didasarkan pada pembedaan manusia atas dasar agama, suku, ras, etnik, kelompok, golongan, status sosial, status ekonomi, jenis kelamin, bahasa, keyakinan politik, yang berakibat pengurangan, penyimpangan atau penghapusan, pengakuan, pelaksanaan atau penggunaan hak asasi manusia dan kebebasan dasar dalam kehidupan baik individual maupun kolektif dalam bidang politik, ekonomi, hukum, sosial, budaya, dan aspek kehidupan lain.

Pelanggaran Hak Asasi Manusia adalah setiap perbuatan seseorang atau kelompok orang termasuk aparat negara baik disengaja maupun tidak disengaja atau kelalaian yang secara melawan hukum mengurangi, menghalangi, membatasi, dan atau mencabut hak asasi

⁷ Jimly Asshiddiqie, 2009, Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara, PT Raja Grafindo Persada, h.345.

⁸ Lili Rasjidi, 1990, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1990, h. 61-62

⁹ ibid

manusia seseorang atau kelompok yang dijamin oleh undang-undang ini, dan tidak mendapatkan, atau dikhawatirkan tidak akan memperoleh penyelesaian hukum yang adil dan benar, berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

c. Pembatasan Jumlah Penduduk

Dalam negara yang menganut prinsip *Rule of Law* seperti negara yang tunduk dalam sistem hukum *Anglo saxon* maupun negara yang menganut prinsip *rechtsstaat* dalam sistem hukum Eropa Kontinental, menempatkan perlindungan HAM sebagai hal mendasar yang harus dilindungi negara. Pengaturan hak asasi manusia dalam konstitusi maupun Undang-Undang pada hakekatnya tidak hanya untuk membatasi pemerintah dalam menjalankan tugas dan wewenang agar tidak melanggar HAM warga negara, akan tetapi lebih jauh dari itu untuk membatasi kelompok masyarakat, badan hukum perdata maupun individu agar tidak melakukan pelanggaran HAM.

Pelanggaran yang dilakukan pemerintah dapat berbentuk tindakan-tindakan nyata (*feitelijkehandelingen*) dalam fungsi pelayanan dan pembangunan. Bentuk lainnya yaitu dalam hal tindakan mengeluarkan keputusan (*rechtshandelingen*) maupun tindakan sewenang-wenang pemerintah

yang dapat melanggar HAM. Tindakan sewenang-wenang tersebut dapat dikategori sebagai perbuatan melanggar hukum oleh penguasa "*onrechtmatige overheids daad*". Pelanggaran yang terjadi dalam bentuk tindakan nyata dan dalam fungsi pelayanan umum "*public service*" terkait pelanggaran HAM sipil ataupun politik dalam prakteknya sering terjadi.

Hak asasi manusia berdasarkan sejarah terbagi dalam beberapa generasi yakni generasi HAM I berkaitan HAM sipil dan politik, generasi HAM II terkait perlindungan HAM ekonomi, sosial dan budaya, sedangkan generasi HAM III mengenai HAM pembangunan.

Dari ketiga aspek pembagian HAM tersebut diatas, ternyata persoalan pembatasan penduduk yang dikaitkan dengan kebebasan bertempat tinggal, sebagaimana diutarakan dalam latar belakang masalah masuk dalam kategori HAM sipil. HAM Sipil itu merupakan kebebasan-kebebasan perdata. Yang dapat diidentifikasi sebagai HAM sipil itu diantaranya;

1. Hak untuk hidup, mempertahankan hidup dan meningkatkan taraf hidup.
2. Berhak hidup tentram, aman, damai, bahagia, sejahtera lahir dan bathin.
3. Hak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.

4. Hak untuk melangsungkan perkawinan tanpa paksaan dari siapapun.
5. Hak memenuhi kebutuhan dasar untuk tumbuh dan berkembang secara layak.
6. Hak atas perlindungan bagi pengembangan pribadi untuk memperoleh pendidikan, kecerdasan, dan kualitas hidup.
7. Hak seseorang untuk mengembangkan dan memperoleh manfaat ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya.
8. Hak berkomunikasi dan memperoleh informasi.
9. Hak untuk mencari, memperoleh, memiliki, menyimpan, menyampaikan informasi.
10. Hak melakukan pekerjaan sosial.
11. Hak memperoleh keadilan dalam rangka menegakkan hukum.
12. Hak atas praduga tak bersalah.
13. Hak untuk tidak dituntut ataupun dipidana berdasarkan atas hukum yang berlaku surut.
14. Hak untuk mendapat bantuan hukum bila menjalani pemeriksaan.
15. Hak untuk tidak dituntut untuk kedua kalinya dalam perkara yang sama “*Nebis In Idem*”.
16. Hak untuk tidak diperbudak.
17. Hak atas kebutuhan pribadi baik rohani dan jasmani.
18. Kebebasan beragama.
19. Hak untuk memilih negara lain sebagai tempat tinggal.
20. Hak untuk bertempat tinggal dimana saja diseluruh wilayah negara.

21. Hak atas hak milik (dalam hal-hal tertentu berfungsi sosial).

Secara rinci permasalahan kebebasan bertempat tinggal tampak pada nomor 20, yang secara yuridis konstitusional diatur dalam pasal 28 E ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, yang menentukan;

“Setiap orang bebas memeluk agama dan beribadat menurut agamanya, memilih pendidikan dan pengajaran, memilih pekerjaan, memilih kewarganegaraan, memilih tempat tinggal di wilayah negara dan meninggalkannya serta berhak kembali.”

Sedangkan dalam tingkatan Undang-undang, tepatnya pasal 27 ayat (1) Undang-undang No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM, menjamin pula kebebasan bertempat tinggal, ditentukan ;

“Setiap warga negara Indonesia berhak untuk secara bebas bergerak, berpindah, dan bertempat tinggal dalam wilayah negara Republik Indonesia.”

Dengan demikian kebebasan bertempat tinggal, telah dijamin secara konstitusional maupun oleh Undang-undang HAM. Untuk itu dalam perlindungan kebebasan bertempat tinggal, merupakan salah satu tanggung jawab negara. Sebagaimana diamanatkan dalam pasal 28 I ayat (2) Undang-undang

Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, dan pasal 8 Undang-undang No. 39 Tahun 1999 Tentang HAM “*Perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia terutama menjadi tanggung jawab Pemerintah.*”

Apabila dikaitkan antara tanggung jawab negara diatas dengan pembatasan jumlah penduduk, tentu secara kasat mata itu sangat kontradiktif. Dalam mengkaji lebih lanjut, apakah pembatasan penduduk melanggar HAM. Maka perlulah dikedepankan kharateristik HAM.

Hak asasi manusia dikaji dari karakternya, ada yang berkarakter universal dan berkarakter kontekstual. Hak asasi manusia yang berkarakter universal tidak dapat dikurangi dan dilanggar oleh siapapun. HAM yang berciri ini, bersifat mutlak Sedangkan hak asasi manusia yang bersifat kontekstual pengembangan dan penggunaannya dapat dibatasi. Adapun jenis/karakteristik HAM universal/absolut (*Non derogable human rights*), yang tercantum dalam pasal 4 Undang-undang HAM, diantaranya;

“Hak untuk hidup, hak untuk tidak disiksa, hak kebebasan pribadi, pikiran dan hati nurani, hak beragama, hak untuk tidak diperbudak, hak untuk diakui sebagai pribadi dan persamaan di hadapan hukum, dan hak untuk tidak dituntut atas dasar hukum yang berlaku surut adalah hak hak

manusia yang tidak dapat dikurangi dalam keadaan apapun dan oleh siapapun.”

Sedangkan hak-hak manusia yang lainnya (selain HAM dalam pasal 4 UU HAM diatas) meski terdapat dalam Undang-undang Dasar ataupun undang-undang HAM, bersifat kontekstual/relatif (*derogable human rights*). Pembatasan terhadap pelaksanaan HAM ini, tercantum pada pasal 28 J ayat (2) Undang-undang Dasar NRI tahun 1945, yang menentukan:

“Dalam menjalankan hak dan kebebasannya, setiap orang wajib tunduk kepada pembatasan yang ditetapkan dengan undang-undang dengan maksud semata-mata untuk menjamin pengakuan serta penghormatan atas hak dan kebebasan orang lain dan untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan pertimbangan moral, nilai-nilai agama, keamanan dan ketertiban umum dalam suatu masyarakat demokratis.”

Kendati secara hukum dan konstitusional penggunaan hak asasi manusia dijamin dan dilindungi, tetapi penggunaannya harus tetap dibatasi demi ketertiban umum, keamanan negara dan persatuan bangsa. Penggunaan hak asasi manusia senantiasa harus mematuhi ketentuan-ketentuan yang berlaku agar tidak mengganggu ketertiban umum.

Berbicara tentang kebebasan bertempat tinggal, maka karakteristiknya bersifat kontekstual/relatif, sehingga dapat

dibatasi. Apabila menyimak frasa yang digaris bawahi maka dapat diasumsikan pembatasan jumlah penduduk terkait penghormatan atas hak serta upaya untuk memenuhi tuntutan yang adil sesuai dengan ketertiban umum.

Perlu dicermati lebih lanjut, tentang tindakan pemerintah tersebut. Pemenuhan hak asasi manusia kepada masyarakat merupakan tanggung jawab negara, adapun hak-hak yang terkait dengan konsep “pemenuhan” adalah HAM ekonomi, sosial dan budaya, salah satu contoh; pemenuhan hak atas pekerjaan. Apabila melihat di kota-kota besar seperti Jakarta, terdapat ketidaksesuaian jumlah yang sangat signifikan antara jumlah penduduk dengan lapangan pekerjaan.

Sedangkan upaya pemenuhan dalam hak atas pekerjaan merupakan tanggung jawab negara, sebagaimana diamanatkan oleh Konstitusi. Apabila melihat realita, intensitas jumlah urbanisasi ataupun migrasi ke kota-kota besar sangat sering terjadi, apabila hal tersebut tidak dibatasi oleh Pemerintah Daerah setempat, maka konsekuensi yang ditimbulkan adalah semakin meningkatnya jumlah ketidaksesuaian antara jumlah penduduk dengan lapangan pekerjaan (meningkatnya pengangguran). Untuk itu ini merupakan alasan pembeda

pertama dari tindakan pemerintah dalam melakukan pembatasan tersebut.

Sedangkan alasan kedua, dengan meningkatnya jumlah pengangguran tentunya implikasi negatif yang timbul adalah meningkatnya jumlah kriminalitas, tentu hal tersebut tidak sesuai dengan tugas pemerintah dalam melakukan upaya penertiban dan perlindungan HAM (HAM untuk hidup).

Ketiga, mengingat ketentuan pasal 28 H ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, “setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal, dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan” serta pasal 9 ayat (3) Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM, yang menentukan pula “Setiap orang berhak atas lingkungan hidup yang baik dan sehat.”

Tentunya frasa yang bergaris bawah baik dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 maupun Undang-undang HAM, sangat kontradiktif dengan salah satu akibat yang ditimbulkan oleh tingginya populasi penduduk yakni kerusakan lingkungan. Untuk itu upaya pembatasan merupakan salah satu upaya pemerintah dalam memenuhi hak atas lingkungan yang baik dan sehat. Dengan demikian upaya

pembatasan penduduk, dilakukan guna melindungi hak asasi manusia.

PENUTUP

Adapun yang kesimpulan dari pembahasan dalam makalah ini adalah bahwa upaya Pemerintah Daerah DKI Jakarta dalam pembatasan penduduk, dilakukan guna memenuhi hak asasi manusia dalam bidang ekonomi dan sosial. Sehingga pembatasan pemberian KTP terhadap masyarakat tidak melanggar HAM. Dalam mengkaji pembatasan HAM, maka hal yang perlu diperhatikan adalah karakteristik HAM serta tujuan pembatasan HAM.

DAFTAR PUSTAKA

- A.Masyhur Effendi, 2005, *Perkembangan Dimensi Hak Asasi Manusia (HAM) & Proses Dinamika Hak Asasi Manusia (HAKHAM)*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2005.
- Darji Darmodiharjo dan Sidharta, 1995, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, PT Gramedia, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*, PT Raja Grafindo Persada.
- Lili Rasjidi, 1990, *Dasar-dasar Filsafat Hukum*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung,
- Marjono Reksodiputro, 1994, *Hak Asasi Manusia Dalam Sistem Peradilan Pidana, Kumpulan Karangan Buku III*, Penerbit Pusat Pelayanan Keadilan dan Bantuan Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Moh. Mahfud MD, 1993, *Demokrasi dan Konstitusi di Indonesia*, Liberty, Jogjakarta.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hubungan Antara Negara dan Warga Negara*, Pelatihan “Peningkatan Kapasitas Hakim mengenai HAM”, diselenggarakan oleh PUSHAM UII dan Komisi Yudisial RI, Pantai Senggigi-Lombok, 28 Mei 2012 dan di Yogyakarta, 11 Juni 2012.
- Subawa et.al, 2005, *Hukum Tata Negara Pasca Perubahan UUD 1945*, Wawasan, Denpasar.
- Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-undang No. 39 Tahun 1999 tentang HAM